

# 相互義務論：オーストラリアにおける政策と実務（１） イギリスとの比較をめぐって

リチャード・カテイン  
國武 輝久（訳）

新潟青陵大学福祉心理学科

## Mutual Obligation: Policy and Practice in Australia Compared with the UK

Richard Curtain  
Teruhisa Kunitake (Translation)

NIIGATA SEIRYO UNIVERSITY DEPARTMENT OF SOCIAL WELFARE AND PSYCHOLOGY

### Key words

mutual obligation, welfare to work, Work for Dole, Australia, UK

### キーワード

相互義務、福祉から労働へ、慈善的労働、オーストラリア、イギリス

### 目 次

- フォーラム議長による序文
- フォーラム運営委員会による論文概要
- 1 相互義務とは何か
- 2 オーストラリアにおける相互義務論 どのように機能しているのか
- 3 オーストラリアとイギリスにおける相互義務プログラムの比較
  - (1) 類似性 強制的性格とケース・マネジメントの役割
  - (2) 対象グループの相違性
  - (3) 雇用重点化とアウトカム評価の相違性
  - (4) 利用可能な選択肢の範囲の相違性
  - (5) プログラム・デザインの重要な相違性 ケース・マネジャーの役割
  - (6) 仲介機関の役割の相違性
  - (7) 使用者の関与の相違性（以上、本号）
- 4 両国におけるアプローチの概観（以下、次号）
  - (1) アウトカム評価の相違性
- 5 慈善的労働プログラムと政策目的の競合
  - (1) 非協調的アウトカムに帰結する行政機能の分断化
- 6 結論
- < 訳者あとがき >

## フォーラム議長による序文

相互義務（mutual obligation）は、現在、オーストラリアにおける社会政策的アプローチの中核的概念となっている。オーストラリアにおける最近の所得保障政策は、受給者である個人や家族に対して、任意の社会活動や慈善的労働（Work for Dole）プログラム参加などによる、社会的貢献を行う義務を強調する姿勢を示している。連邦政府首相や各省大臣は、失業扶助の受給者に対して「生活困難時の社会的支援に対する見返りとして、地域社会に返済を行う義務がある」と強く主張している。野党の労働党もまた、慈善的労働政策を支持する点では同様であり、国民に対して「福祉から労働へ（welfare to work）」の政策転換への同意を求めつつ、相互義務論を基盤とする法的枠組み強化を推進している。

ここに収録する論文は、リチャード・カティンによる、「デュセルドープ能力開発フォーラム（Dusseldorp Skills Forum）」に提出された報告論文である。この論文は、積極的労働市場支援（active labor market assistance）と相互義務の概念をめぐる、オーストラリアとイギリスの比較という、重要かつ時機にかなった主題に取り組んでいる。われわれは、このフォーラムの企画事業を活性化するために、彼に報告論文の寄稿を依頼した次第である。ここに提出された論文は、最近の重要な政策課題をめぐる議論に裨益する、数多くの問題提起を含んでいる。このフォーラム報告書においてこの論文を公表するわれわれの基本的立場は、相互義務に関する賛否の議論のいずれかに与することを意図してはいない。われわれの主要な関心は、オーストラリアにおける若年世代の個人的・社会的福祉の向上にある。政府の社会政策は、彼らの福祉の向上に対して明確な方向性を示すべきである。

相互義務論は、オーストラリアとイギリスの両国において、1990年代における政治的転換に際して重要な役割を果たした。しかし、両国における相互義務論は、その政策目的とその実務的処理という各局面において、全く異なる軌跡を描き出している。

ひとつの重要な相違は、イギリスの相互義

務論が市民の権利と受給資格（citizen's rights and entitlements）を承認することを当然の前提として成立している点にある。これに対して、オーストラリアのこれまでの政策展開は、市民の責任（citizen's responsibilities）を強調する一方で、基礎的な市民生活の維持（ensuring the basic sustenance of its citizens）という役割を超えるような、政府の責務についてはほとんど触れることがない。

この論文は、求職者の個人的ニーズに対応するサービスを提供するに際して、「個人アドバイザー」やケース・マネジャーの役割が重要であると指摘している。また、イギリスでは民間ビジネスが失業問題の解決に積極的に取り組んでいる、という指摘も重要である。イギリスでは、ニュー・ディール政策の重要部分を構成する「雇用創出」ビジネスにおける、中核的な経営技法を吸収する数多くの試みがなされている。結果的に、現在では、約6万におよぶ民間企業が雇用創出パートナーとして政府と契約を締結するに至っている。

イギリス政府は、最近ではニュー・ディール政策の枠組みを超えて、政府部門と非政府部門の「協働（join up）」プログラムを準備している。たとえば、企業移転によって経済的に疲弊した地域が直面する重大な不利益を克服する試みなどが、この協働プログラムに連動して展開されている。このイギリス政府の試みは、オーストラリアにおいて同様の問題に対処するために、連邦政府と州政府と間で行われている相互分断的で非協働的なプログラム運営の実態と比較すると対照的といえるだろう。イギリスの「教育活動地域（Education Action Zones）」や「雇用活動地域（Employment Action Zones）」の設定政策は、地域ごとに市民の技能レベル・学習環境・経済的機会の改善などを目指して実施される、新たな公私のパートナー関係を創出する試みである。

この論文は、相互義務論に内在するさまざまな問題のみならず、より広汎な社会契約に関わる文脈における受給資格（entitlement）や政府の責務（responsibilities of governments）あるいは義務の真正な相互性（genuine mutuality of these obligations）など、数多くの重要な論点

について考慮するように促している。われわれは、市民が自らの潜在能力や生活目標を現実化するための前提条件として、社会扶助の制度的基盤を拡充することのみならず、社会的排除の抑制や奴隷的苦役からの解放 (emancipatory) に向けて、制度的基盤を整えることができるか否かが問われているのである。

ジャック・デュセルドープ

(デュセルドープ能力開発フォーラム議長)

### フォーラム運営委員会による 論文概要

この論文の主要な目的は、オーストラリアで導入されている相互義務論の政策的評価について、イギリスとの比較という視点から検討することに向けられている。この論文では、まず、イギリスにおけるニュー・ディール政策の詳細な分析を通じて、オーストラリアにおける相互義務に関する政策プログラムの実務的運用プロセスを検証している。その基本的関心は、長期的失業リスクに晒されている若年世代を対象として採用されている、両国の相互義務に基づく支援措置が有効に機能しているか否かを比較検証することにある。

この論文は、オーストラリアとイギリスの比較を通じて、相互義務の概念が実務的レベルではきわめて異質な運用がなされているとして、以下のような批判的な分析を展開する。その分析によれば、オーストラリアにおける相互義務に基づく政策プログラムは、一方的かつ懲罰的な色彩を帯びており、また適用対象が制限的でプログラム運用が自己目的化している。また、オーストラリアの相互義務に基づく支援措置は、労働市場のアウトカム評価に連動していないし、民間部門の役割を包摂する制度にもなっていない。これに対して、イギリスの相互義務論は、実務レベルでは互酬的 (reciprocal) な性格を保持しつつ求職者の個別的ニーズに焦点を合わせており、また使用者のパートナーシップを強調することを通じて労働市場のアウトカム評価に結びつけ

られている。

両国の制度をより詳細に検討すると、オーストラリアの相互義務に基づく支援措置は、イギリスのそれと比較すると重大な欠陥を内在させていることが明らかになる。とくに、オーストラリアの支援措置は、イギリスにおける政策と比較すると、労働市場のアウトカム評価がきわめて不明確であるという特徴がある。また、イギリスでは、求職者の個別的ニーズに対応するための調整的アプローチが強調されている点にも特徴がある。

両国の政策に内在する相違点は、少なくとも部分的には、それぞれの国の政治思想とその政策が実施されるに至る政治的文脈の違いによる説明も可能である。イギリスのニュー・ディール政策は、労働党が政権獲得後の最初の議会でその実施を公約した、25万人の若年失業者に就労ないし職業訓練の機会を提供するという重要な選挙公約のひとつであった。両国のアプローチの相違を説明するもうひとつの要素は、イギリスの失業率の相対的低さであり、特定地域における労働需要の逼迫という事情が、比較的幅広い求職者に就労機会を付与するという重点化アプローチに連動した可能性がある<sup>2</sup>。しかし、両国の相違は、政府機構および行政機関の実務処理手続の相違を反映する側面がある。オーストラリアでは、求職者の個別的ニーズに対応したアウトカムを導きだすためには、政府機構と行政実務のあり方を調整的かつ分権的な手法に改める必要があるように思われる。

この論文は、両国の相互義務とそれに基づく支援プログラムを検証するに際して、相互義務の概念を定義することから出発する。その上で、イギリス労働党政府のニュー・ディール政策とオーストラリアの相互義務に基づく支援プログラムについて、詳細に比較・検証する。そして、結論部分では、オーストラリアの慈善的労働プログラム (WFD) に焦点を合わせて、政策プログラムの企画段階から内在する若干の欠陥について言及している。

1 出所: King, D And Wickham-Jones, M; 1999, "From Clinton to Blair: The Democratic (Party) Origins of Welfare to Work." *Political Quarterly*, Jan 1999 v70 il p62(1).

2 イギリスでは、失業率は1998年10月の6.2%から1999年10月の5.9%へと、安定的に低率で推移した。これに対して、オーストラリアの失業率は、1998年12月の7.5%から1999年12月の7.0%へと変動した。

## １ 相互義務論とは何か

相互義務の概念は、最も単純に定義すれば、オーストラリア政府のＪ・ハワード首相が表現するように、「人々が生活困難時に受給した社会的支援の見返りとして地域社会に何らかの返済を行うこと」と定義できる。OECDのオーストラリア経済調査報告書（Economic Survey）は、オーストラリア政府による相互義務の定義として以下の表現を引用している。

「失業者に対して、失業扶助の見返りとして、被雇用能力（employability）の向上と地域社会への貢献としての活動参加を期待することは、公正かつ合理的な行為である。」<sup>3</sup>

このOECDの報告書では、オーストラリアの失業給付は、他の加盟国が採用する失業保険給付とは異なり、社会扶助の性格を有していると説明している。これは、オーストラリアにおける失業者の所得支援は、資産調査を前提としている（means-tested）ことを意味している。同時に、オーストラリアの失業給付は、支給期間に制限がなくまた給付水準は家族の経済状況に依存することも示唆している。また、失業給付の申請者は、フルタイム労働の求職者であり、積極的な求職活動を行うとともに適切な求人募集には応募することが義務付けられている。OECDの報告書は、オーストラリアで採用されている相互義務に関する諸原則には、所得支援に内在する黙示的な社会契約（implicit social contract）が前提とされ、その一部に失業給付が位置づけられていると示唆している。<sup>4</sup>

しかし、相互義務の概念は、これを詳細に検討すると、第二次世界大戦後の福祉国家

（welfare state）を支える哲学的基礎を根源的に修正するような、重要な思想転換を体言していることが明らかになる。この思想は、市民と国家（citizen and state）の関係を再構築するとともに、市民は単なる受給資格（entitlements）保有者ではないことを表現している。この新しい思想は、国家による市民に対する権利保障とりわけ福祉的受給権保障の見返りとして、市民が国民経済の生産的参加者としてその能力に対応する「義務（obligation）」を果たすこと、を要求する考え方が内包されているのである。<sup>5</sup>

このような相互義務論の端緒は、少なくとも英語圏では、クリントン政権による1996年の「個人責任及び就労機会調整法（PRWORA）」の導入に見られるように、「福祉から労働へ」というスローガンに代表される一連の福祉改革政策に見出される。<sup>6</sup> また、イギリスにおける福祉改革の端緒は、新たに選出された労働党政府が1998年5月に公表した、「われわれの国のための新しい野心 新たな福祉のための契約」という表題の緑書に見出すことができる。最近公表された多くの論文では、これに批判的なものもあるが、この福祉改革アプローチの文脈に沿った論議が展開されている。<sup>7</sup> しかし、本論文の目的は、これらの議論に深入りすることではなく、相互義務論が諸外国の政策プログラムに導入された過程を検証することを通じて、オーストラリアに適用可能な教訓を引き出すことにある。

オーストラリアにおける相互義務論は、北欧諸国を含む多くのOECD加盟国で採用されている、積極的労働市場アプローチの拡大版として把握することも可能である。オーストラリアの求職者は、当初、労働党政権が導入

3 John Howard Federation Address, January 1999, cited ACOSS, 1999, Work for the Dole Briefing Paper, Information Paper 114, August.

4 *Ibid*, p68.

5 *Ibid*, Footnote 64, p130.

6 OECD, 2000, OECD Economic Survey of Australia, Paris, p98.

7 Macintyre, C., 1999, "From entitlement to obligation in the Australian welfare state," *Australian Journal of Social Issues*, May v34 i2 p103.

8 King, Desmond and Wickham-Jones, Mark, 1999, "From Clinton to Blair: The Democratic (Party) Origins of Welfare to Work", *Political Quarterly*, Jan. 1999 v70 i1 p62 (1).

9 Williams, Fiona, 1999, "Good-enough Principles for Welfare", *Journal of Social Policy*, 28, 4, pp667-687, Jessop, Bob, 1999, "The changing governance of welfare: recent trends in its primary functions, scale and modes of coordination", *Social Policy & Administration*, Vol33, No4, pp348-359.

した1991年の社会保障法 (Social Security Act) によって、求職活動を積極的に行っている事実の証明を義務付けられた。当時のキーティング政権は、1994年に公表した「労働する国民 (Working Nation)」プログラムの主要項目として、「失業者に対して合理的な求人募集への応募義務を強化する」とともに、彼らに対する就労支援への返礼を期待していると宣言していた<sup>10</sup>。この新しい「雇用に関する約束 (Job Compact)」は、長期失業者への就労支援に焦点を合わせていたが、同時に「雇用に関する約束」を履行しない求職者に対する罰則強化を意図するものであった<sup>11</sup>。

その後成立した保守系連立政府による新たなアプローチは、特定の年齢階層 (18 - 24歳と25 - 34歳) の求職者に付加的な活動を強制するなど、求職者の義務履行を強化するものであった。求職者に義務付けられた新たな活動は、多様な相互義務の履行強制措置であったが、その顕著な特徴は「慈善的労働 (WFD)」と称される地域社会ベースの雇用プログラムにあった。この慈善的労働への参加の義務化は、少なくともある種の求職者に関する限り、1998年に公表された慈善的労働プログラム評価報告書とそれに関する議論に強く影響された結果を表現していた。

## 2 オーストラリアにおける相互義務論 どのように機能しているのか

慈善的労働プログラムは、1997年11月、失業している若者のうち約1万人を対象とするパイロット・プロジェクトとして出発した。このプロジェクト適用対象は、1998年7月から、失業給付を6ヶ月以上受給している18歳から24歳までの全ての若者に拡大された。さらに、慈善的労働に伴う相互義務の適用は、1999年度の政府予算によって、12年の教育期間を終えて学業から離脱した後に若年手当 (Youth Allowance) を3ヶ月以上受給している若者に拡大する、新たなプロジェクトがスタートした (対象者は約6,000人)。

さらに連邦政府は、1999年度予算において、失業給付を1年以上受給する25歳から34歳の年齢層に対しても、相互義務プログラムを拡張適用すると宣言した。現在では、相互義務プログラムは、若年失業者に対して適用される合計14の選択肢が用意されている。しかし、この選択肢における資格要件にはほとんど差異がなく、実際には少数のプログラムのみが選択可能であるに過ぎない。なお、これらの選択肢には、地域開発雇用プログラム (CDEP)、仕事パスウェイ・プログラム (JPP)、新規徒弟アクセス (NAA)、移民向け英語修練 (AEM) プログラムなどが含まれている。政府は、2001年度までに、資格要件を充たす全ての失業者に相互義務の履行を期待すると宣言している。

連邦政府は、2000年度において、相互義務の資格要件を充足する30万人の若年失業者が14の選択肢の中から1つ以上を選択すると予測している。なお、この選択肢には、1999年から慈善的労働プログラムが導入され、5万人の参加者が見込まれている<sup>12</sup>。また、2000年度の慈善的労働プログラムに対する入札 (tenders) 結果は、1999年12月17日に公表され、入札対象とされた65,000の募集枠の費用総額は1億3900万ドルに達している<sup>13</sup>。

オーストラリアにおける相互義務プログラムでは、全ての求職者が最初にセンターリンクの面接に参加することが義務付けられている。この面接では、センターリンク職員がプログラムの参加資格がある求職者に対して、パートタイムの仕事、ボランティアの仕事、教育訓練・慈善的労働その他の類似的プログラム (たとえば「緑化部隊 (Green Corps)」) など、応募可能なプログラム情報を提供する。その上で、センターリンク職員は、資格要件を充足する求職者に対して、プログラムを選択しない場合や相互義務の履行が不完全とみなされる場合には、失業給付が停止される可能性があることを通告することになる。

慈善的労働プログラムの参加者は、その年

10 Commonwealth of Australia, 1994, Working Nation, Canberra: AGPS, p108.

11 Ibid, p117.

12 OECD, 2000, op.cit. p100.

13 Abbott, Tony, Hon, 1999, " \$139 million for 65,000 places under work for the dole 2000 ", 17 December.

齢に対応して、週12時間から15時間の労働に6ヶ月間従事することが義務付けられる。これらの参加者は、定型的な失業給付に加えて、通勤費やその他の付随費用として週10ドルの付加的給付を受給できる。また参加者は、慈善的労働がパートタイム労働であるから当然のことながら、求職活動の継続も義務付けられる。なお、慈善的労働プログラムは、若年層の失業率が最も高い地域に焦点を合わせて実施されている。また慈善的労働は、民間部門における雇用創出を妨げないように、労働市場における有償労働と競合しない分野に限定して実施されている。

慈善的労働プログラムの主要な要素は、以下の6点に整理することができる。

失業給付の全部・一部停止という威嚇による、強制的な義務履行という性格があること

求職者に対して相互義務の履行に関する選択肢を保障していること

求職者の相互義務の履行に関する要件として、年齢別の期間を設定していること

相互義務履行の選択肢として地域社会ベースの雇用である慈善的労働が利用可能なこと

慈善的労働は、他の選択肢が利用不能または不可能な場合の最後の受け皿であること

求職者は慈善的労働プログラム参加中

も求職活動の継続を義務付けられること  
なお、慈善的労働プログラムは、その後、若干の運用上の修正が加えられている。

### 3 オーストラリアとイギリスにおける相互義務プログラムの比較

イギリス労働党政権が導入したニュー・ディール政策は、オーストラリアにおける相互義務をめぐる政策プログラムを考える上で、きわめて重要な比較のための基礎的データを提供するように思われる。表1は、両国における相互義務に関する政策プログラムの基本的特徴について、強制的義務の要件、対象集団、ケース・マネジャー活用の有無、運営方針、選択肢の範囲、地域社会のスポンサーの有無、などについて比較したものである。

なお、両国における制度上の類似性と相違性については、オーストラリア政府およびイギリス政府が公表した統計的データや資料を利用して、以下において詳細に比較検証する。

#### (1) 類似性 強制的性格とケース・マネジメントの役割

両国の相互義務プログラムに共通する特徴は、適用対象となる求職者に対して一定の期間ある種の社会活動への参加を義務付けるとともに、義務不履行の場合には福祉的給付の削減・停止という制裁が課される点にある。オーストラリアの場合、当初は他の選択肢が存在しなかったために、慈善的労働プログラ

表1 相互義務プログラムの主要要素の比較 オーストラリアとイギリス

| 基本的特徴               | 相互義務 オーストラリア              | ニュー・ディール イギリス                           |
|---------------------|---------------------------|---|
| 制裁を伴う強制的の有無         | 有                         | 有（例外あり）                                 |
| 対象集団                | 18歳～34歳未満                 | 18歳～24歳未満、25歳以上、一人親、障害者、50歳以上、失業者の扶養配偶者 |
| ケース・マネジメントと集中的支援の有無 | 有（特定の資格要件を充たす求職者に対してのみ適用） | 有（全ての資格要件を充たす求職者に適用）                    |
| 運営方針                | 正しい義務履行方法の伝達に焦点を合わせるプロセス  | 主要なアウトカムとして雇用継続性を重視する                   |
| 選択肢の範囲              | 14の選択肢                    | 5つの選択肢                                  |
| 地域社会のスポンサー利用の有無     | 有（唯一のスポンサー）               | 有（他に民間部門の利用者を広く活用）                      |



ムへの参加によってのみ相互義務の履行が可能であった。しかし、現在では他の相互義務プログラムの導入によって、求職者の義務履行に選択肢が与えられている。これに対してイギリスでは、プログラム導入の当初から4つの選択肢が付与されていた。

オーストラリアでは、当初はこの選択肢の欠如によって、多数の義務不履行が発生したと報告されている。政府の慈善的労働に関する評価報告書は、1999年3月のデータとして、センターリンク関連のプロジェクトにおいて約7,800件の義務違反が記録され（形式的な義務違反は含まれていない）、その約70%で失業給付の停止・減額がなされたと報告している。このデータは、慈善的労働プロジェクトに関する1999年1月時点における、9,425件の就職斡旋件数と比較すると、きわめて興味深い数値である。また、このデータでは、義務違反を記録した求職者の49%がセンターリンクの面接に出席せず、またその45%が慈善的労働プロジェクトに参加しなかった（プロジェクト不参加または中途離脱者の比率）という事実が示されている。<sup>14</sup>

これに対してイギリスでは、約20万人の求職者がニュー・ディール政策に基づく活動に参加したが、1998年末までのデータでは、約1万1,000人に義務違反が認定され、そのうち約4,500人が失業給付の受給資格を喪失したにすぎないと報告されている。<sup>15</sup>

両国の相互義務に関するもうひとつの共通の特徴は、ケース・マネジャー（オーストラリアでは多様なジョブ・ネットワーク提供者が用いる名称）または個人アドバイザー（イギリスではニュー・ディール政策で用いられ

る名称）と求職者の間に形成される、一対一の個人的な応接関係を基礎とする集中的支援が強調されている点にある。<sup>16</sup>しかし、詳細については後述するが、両国の制度では、集中的支援の利用可能な条件に注目すべき相違がある。オーストラリアでは、センターリンク職員は、資格要件を充足する求職者に対して最初の1回のみ、求職者の職業経験や健康状態を考慮に入れて、相互義務に基づく職業斡旋や職業紹介を行う責任を負っている。これに対してイギリスのニュー・ディール政策では、資格要件を満たす求職者に対して、相互義務に基づく活動参加を義務付けられるまで少なくとも4ヶ月間にわたって、個人的アドバイザーによる集中的支援が保障されている。

## （2）対象グループの相違性

両国の相違点で最初に注目すべきは、両国における相互義務の対象グループの相違性にある。イギリスでは、当初は、18歳から24歳未満で失業給付（UB）を6ヶ月間受給している者に対象を限定していた。しかし、対象グループは、その後25歳以上の求職者で失業給付を2年以上受給している者にまで拡大された。さらに、現在では、その適用対象は一人親や障害手当受給者に加えて、50歳以上の求職者にまで拡大されている。しかし、一人親・障害者・高齢求職者に対しては、相互義務に関する活動参加が任意的とされている。

また、イギリスのニュー・ディール政策の特徴は、求職者の扶養配偶者もその適用対象としている点にある。扶養配偶者に対しては、求職活動・就職面接技術の改善・既存技能の

14 Department of Employment, Workplace Relations and Small Business (DEWRSB), 1999, *Evaluation of the Work for the Dole Pilot Programme*. May 1999 EMB Report 1/99 Evaluation and Monitoring Branch, Labour Market Policy Group.

15 Atkins, J, 1999, *The New Deal for Young Unemployed People: a Summary of Progress*. Research and Development Report, *Institute for Employment Studies*, ESR13, March.

16 オーストラリアにおける集中的支援 (Intensive Assistance) の性格は、雇用サービス提供者ごとに異なっている。入札ガイドラインは、以下のように記述している。「サービス提供者は、必要かつ適切と判断される場合、使用者に対する賃金補助・職場環境整備・雇用継続ボーナスなど、求職者に対してその職場を提供し維持するように促すためのサービスや刺激効果を提供する必要がある。サービス提供者はまた、求職者に対しても、その自信・尊厳の喪失や貧弱な熟練技能などの困難を克服するための支援サービスを提供すべきである。求職者は、カウンセリング・自己啓発・言語や計算能力の習得・第二外国語としての英語学習・短期職業訓練の費用補助など、多様な支援を必要としている。ジョブ・ネットワークに参加するサービス提供者は、これらの求職者と協働して、一人ひとりのニーズに対応する支援として、雇用の場を提供したり仕事を斡旋することが求められる。これらの求職者の多くは、その雇用継続に対する持続的支援を求めているのである。

回復訓練などのコースなどが任意的プログラムとして推奨されている。

オーストラリアでは、イギリスより適用対象が狭く、18歳から34歳までの求職者で以下の資格要件を充たす必要がある。すなわち、資格要件を充たす者は、12年の教育歴修了後に失業給付を3ヶ月以上受給した者、18歳から24歳未満で失業給付を6ヶ月以上受給した者、および25歳以上34歳未満で失業給付を12ヶ月以上受給した者、に限定される。

### （３）雇用重点化とアウトカム評価の相違性

両国のプログラムの基本的相違は、以下の点にある。イギリスのニュー・ディール政策は、「若者の雇用能力の改善と・・・彼らに対する現実の雇用の場の提供にある」ことを強調している。これに対してオーストラリアでは、雇用以外の他の目的が優先されている。トニー・アボット雇用大臣は、慈善的労働に関する2000年の入札結果に関するコメントで、プログラムの目的は「失業している人々が価値ある就労体験を獲得すること」にあると言明した。<sup>17</sup> OECDの報告書も、オーストラリアにおける相互義務に関する選択肢について、「これらの選択肢の多くは、正規雇用の確保に直接的に焦点を合わせるものではない」と記している。<sup>18</sup> また、その他の目的として、たとえば地域社会に対する関与の促進とか、長期的雇用の展望を切り開くために必要な言語や計算能力の習得なども挙げられている。

これに対してイギリスのニュー・ディール政策では、若者に対する情報提供に際して、雇用分野を重視する表現として以下のように記述している。「これは、若年失業者に就労を促す支援プログラムである。この若年就労支援プログラムは、従来の類似的なそれとは異なるものである。ニュー・ディールは、新たな政策的な取決め（a deal）そのものである。この政策が提供する支援は、アドバイスや助言・良質な訓練機会など、直接的な就労体験

を通じての正規雇用確保に向けた現実的な助力である。ニュー・ディールがその見返りとして諸君に求めるものは、支援プログラムへの関与である。ニュー・ディールの目的は、諸君が提供できる能力と使用者が求めているその間に介在するギャップを縮小し、『仕事がない』という悪循環を断ち切り、諸君に対して現実的かつ継続的でやりがいのある雇用機会を確保するために支援することにある。」

ニュー・ディール政策の明確な雇用重点化プログラムは、ブレア首相が主催した「ニュー・ディール初年度における1万人の若者の就労支援に関する報告会」において、イギリス教育・雇用省が発表した、以下の報道機関への広報文書によって示されている。

「首相は、以下のように述べた。『総選挙におけるわれわれの重要な公約は、少なくとも6ヶ月間失業している25万人の若者が失業給付から離脱して就労することにあった。われわれは、いまこの公約を実現する過程にある。ニュー・ディールの目的は、彼らに現実的な希望と選択肢を提供することにある。われわれは、5番目の選択肢は存在しないことを明らかにしてきた。統計データは、ニュー・ディール政策が詐欺的な失業給付受給者の削減に大きな役割を果たしたことを証明している。若者たちは、彼ら自身の将来に対する責任を受け入れる見返りとして、就労機会と技能向上のための集中的支援を受けることができる。ニュー・ディール政策は、価値ある支援を提供するとともに、若者が失業給付への依存から離脱し就労するための重要な役割を演じる支援プログラムである。』」<sup>19</sup>

これと対照的に、オーストラリア政府は、1998年7月1日の相互義務プログラムの開始に際して、求職者の義務履行と雇用アウトカムは直接的にリンクしないことを強調した。

「18歳以上24歳未満で6ヶ月以上失業状態にある若者は、完全な失業給付を受給するた

17 Abbott, 1999, op.cit.

18 OECD, 2000, op.cit., p99.

19 UK Department for Education & Employment, 1999, "Prime Minister Welcomes First Year Success For New Deal In Helping 100,000 Young People To Get Jobs." Dept for Education & Employment, Press Release 287/99



めには、連邦政府が今日から施行する新しい相互義務に関する支援プログラムに対応する付加的な活動に参加しなければならない。」<sup>20</sup>

当時の雇用大臣は、前記の付加的な活動について、失業中の若者たちが技能を習得し就労を体験するとともに、仕事を確保し継続するために必要な自信を植え付けることを支援するプログラムであるとして、以下のように説明した。

「地域社会は、就労機会を求めている若者に対して、財政的支援を行うことにやぶさかではない。その見返りとして、彼らに対して就労機会の確保に必要な技能を身につけるための追加的支援の受け入れを求めることは、公正かつ合理的だと考える……。これらの追加的支援プログラムは、若年失業者たちの就労の確保・維持のためのチャンスを拡大する現実的な支援となるであろう。」

また、リースおよびニューマン両大臣は、1999年5月11日に行われた共同記者会見において、相互義務プログラムの強化について以下のように述べた。

「この政策の目的は、長期失業者に対して、労働市場における就労機会と競争力を確保するために、地域社会に対する関与を深めるように促すものである。彼らに対して、失業給付受給の前提として追加的な義務履行を求めることは、求職活動活性化・技能向上・労働習慣改善などのための支援プログラム参加を求めるものである。この政策は、福祉から就労へという新しい戦略的視点に立った、失業者に対して失業給付への依存状態から離脱することを求めるプログラムである。」

オーストラリアの相互義務政策は、イギリスのニュー・ディール政策と比較すると、間接的にのみ雇用アウトカムに連携させる支援プログラムである。この特徴は、慈善的労働プログラムの目的において、より明確な形で示されている。慈善的労働プログラムでは、雇用アウトカムは明確な目標として位置づけられておらず、不明瞭な部分が残されている。

この支援プログラムに関する1999年5月に公表された評価報告書は、プログラム参加者の雇用アウトカムに関する情報データを開示している。しかし、慈善的労働プログラムの実務的運営をめぐるさまざまな欠陥が、雇用アウトカムの達成度に関する評価をゆがめている。これらの論議については、以下で詳述する。

#### (4) 利用可能な選択肢の範囲の相違性

オーストラリアでは、資格要件を充足する求職者が選択可能な相互義務プログラムは、1999年半ばから14の選択肢に拡大された。これらの選択肢の中で主要なものは、以下のとおりである。まず、集中的支援 (Intensive Assistance) は、ジョブ・ネットワークを通じて行われる支援プログラムで、その募集枠は15万6,000人である。また、その他のプログラムの募集枠は、慈善的労働が5万人、パートタイム労働が2万3,000人、地域開発・雇用プログラムが1万8,500人、ボランティア就労が1万2,000人、教育または訓練が1万2,000人、言語・計算習得が1万人、などに設定されている。オーストラリアでは、相互義務の選択肢として、当初から地域社会ベースのプロジェクトを重視する優先順位を設定してきた。1998年半ばに採用された最初のプログラムでは、集中的支援が第1の選択肢と位置づけられて募集枠3万6,000人、慈善的労働プログラムと求職活動のための訓練が同格の第2の選択肢という位置づけで、両者ともに2万人の募集枠とされていた。<sup>21</sup>しかし、連邦政府は、1999年度予算においてその優先順位と募集枠を変更し、慈善的労働プログラムを第1の選択肢として5万人、地域開発・雇用プログラムを第2の選択肢として1万8,500人、集中的支援を第3の選択肢として15万6,000人、とそれぞれ設定している。<sup>22</sup>

これに対してイギリスのニュー・ディール政策では、義務履行のために求職者に提供されるプログラムは、以下の4つの選択肢であ

20 Minister for Employment, Education Training & Youth Affairs, 1998, New Mutual Obligation Requirement Start Today Media Release July 1, 1998 K52/98

21 Fact Sheet: Mutual Obligation, June 1998, DETYA web site.

22 Reith, Peter and Newman, Jocelyn, 1999, Strengthening and Extending Mutual Obligation, Joint Press Release, 11 May.

る。すなわち、補助金つきの6ヶ月の職業訓練とこれに付随する週1日労働、フルタイムの教育・訓練、環境タスク・フォースの就労、ボランティア部門の就労、がそれである。これらの選択肢は、オーストラリアの相互義務プログラムの下で提供される選択肢に類似している。しかし、イギリスで2000年6月に導入された第5の選択肢は、オーストラリアで利用可能な選択肢とは明瞭に異なっている。

イギリスのニュー・ディール政策の下で導入された第5の選択肢は、18歳から24歳までの求職者への支援に焦点を合わせた、若者自身による事業立ち上げを支援するプログラムである。このプログラムは、事業プランの企画・立案やそのための教育訓練および試行的取引支援などを含んでいる。この新しい自営支援プログラムには、25歳以上の求職者に適用される別個のプログラムもある。これらのプログラムの下で、個人アドバイザーは、若者たちに自営に関するさまざまな重要な問題について自覚を促すために研修参加という選択肢を推奨している。この研修参加では、週1日単位で4週間の短期コースか個人別のカウンセリング・コースか、どちらかを選択することが可能である。若者たちは、独立自営をベストの選択肢とするか否かについて自ら判断して、肯定的な結論がえられた場合には新規ビジネス・プランの立ち上げに必要な情報や訓練という支援を受けることになる。

イギリスの若者たちは、この新規ビジネス・プラン支援の選択肢が導入されてから、補助金なしの雇用や独立自営に向けての活動をいまだ開始していない場合でも、自営支援プログラムへの参加が可能になった。このプログラム参加者は、最初の6ヶ月間は実際にビジネス立ち上げを準備するために、職業訓練サービス事業者から助言や指導を受けるとともに、認定資格（approved qualification）の取得に向けた職業訓練への参加機会が提供される。これらのサービス事業者は、日常的な業務運営に関する助言・指導から事業開始のための融資斡旋に至る、一連の支援プログラムの運営費用を政府から補助されている。また、サービス事業者は、これらの若者たちと定期的に会合して、その事業の進行具合をチ

ェックする。サービス事業者の支援や助言は、このプログラム期間の終了から最長2年を経過するまで、継続的に利用することが可能である。

この自営プログラムに参加した若者たちは、通常の失業手当受給に加えて、毎週または隔週で振り込まれる400ポンドを上限とする補助金を受け取ることができる。また、プログラム開始から最初の6ヶ月の事業収益は、事業に再投資するか特別の銀行口座に貯蓄するかを問わず、プログラム終了時まで自ら保有することが認められている。

#### （５）プログラム・デザインの重要な相違性

##### ケース・マネジャーの役割

オーストラリアの相互義務プログラムとイギリスのニュー・ディール政策を比較した場合、基本的な相違のひとつはプログラムの運用プロセスに内在する相違である。イギリスでは、プログラムへの参加資格が認められる求職者は、「ゲートウェイ」と呼ばれる最初の4ヶ月、個人別のアドバイザーの担当にゆだねられる。このゲートウェイ設定の目的は、被雇用可能性の改善を目標として、個人アドバイザーが求職者一人ひとりの状況に適合するプランを作成することにある。若年求職者は、ゲートウェイの4ヶ月間に補助金なしの雇用を見つけられなかった場合、前述の4つの選択肢の中からひとつを選択することになる。

イギリスの全国社会調査センター（the National Centre for Social Research）が公表した最近の報告書は、ゲートウェイの重要性について特記している。この報告書は、若者たちがニュー・ディール政策の成功の鍵は個人アドバイザーと求職者の間の個人的信頼関係にある、と考えている証拠を示している。また、この報告書は、若者たちにとってゲートウェイの有効性は、「古臭い職業に押し込められる」ことなく一人ひとりの適性に応じた仕事を斡旋されるという安心感にある、と記述している。さらに報告書は、若者たちが好ましく感じているプログラムは、自営支援プログラムに加えて、働きながら技能開発を行う職業訓練プログラムや就労後の継続的支援プロ

グラムである、と報告している。<sup>23</sup>

オーストラリアでは、これとは対照的に、集中的支援に関するケース・マネジメントの役割が明らかに異なっている。センターリンクにおける最初の面接は、資格要件を満たす全ての求職者たちに対して、いかに相互義務を履行させるかに焦点を合わせている。求職者がジョブ・ネットワークを通じて集中的支援を受けるためには、資格要件を充足していることに加えて、何らかの相互義務プログラムをすでに履行している必要がある。また、集中的支援を受ける求職者は、慈善的労働プログラムへの重複参加は許されない。その理由は、「連邦政府にとって二重の補助金支給になる」からと説明されている。<sup>24</sup>

オーストラリアでは、求職者が集中的支援を受ける資格要件は、失業状態が52週以上継続しているかまたは長期的失業リスクの高いグループに所属していることに加えて、センターリンクのデータとしてそれが記録されている必要がある。その上で、ニュー・スタート(Newstart)または若年手当(Youth Allowance)の受給者であること、連邦政府の他の所得補助プログラムの受給資格があること、あるいは15歳から20歳未満でフルタイムの教育・訓練を受けていないこと、などが付加的な条件とされている。また、先住民(Aboriginal)またはトーレス・ストレート諸島住民(Torres Strait Islander)でCDEP計画の参加者であること、などが別途の資格要件として追加されている。

オーストラリア連邦雇用サービス省のトニー・アボット大臣は、2000年3月、相互義務に関する政策プログラムの修正案を公表した。この新しい政策プログラムによれば、慈善的労働プログラムから離脱したにもかかわらず就労または教育訓練を受けていないすべての求職者は、自動的に求職に向けた訓練プログラムに移行することになる。<sup>25</sup>

オーストラリアの求職者は、集中的支援以外のプログラム参加を終了しなければ、集中的支援を受けることができない。これらのプログラムには、相互義務プログラムや州政府の補助プログラムに加えて、連邦政府の家族・地域社会省によるその他の補助プログラムなども含まれる。加えて、集中的支援プログラムの適用除外には、家族・地域社会省の財政補助による特定障害者雇用サービス扶助を受給する障害を持つ求職者も含まれる。<sup>26</sup>

オーストラリアにおける集中的支援のケース・マネジメントに対するアクセスの悪さは、イギリスのそれと比較すると対照的な特徴となっている。オーストラリアの相互義務プログラムは、その参加を義務付けられた求職者に対して、集中的支援を抑制するためのスクリーニング手段として利用されているように見える。このアプローチは、高額な経費を要する集中的支援に多くの求職者が集中することから派生する財政負担を抑制したいという、ジョブ・ネットワーク設計者の意図を反映しているのかもしれない。

#### (6) 仲介機関の役割の相違性

イギリスのニュー・ディール政策では、パートナーシップの形態をとった仲介機関の存在が顕著な特徴となっている。パートナーシップ協定には、地方行政機関、ボランティア団体、労働組合、学習・技能開発協議会(Learning and Skills Councils)、人種平等協議会、大学、人材開発会社、職業訓練サービス事業者および使用者など、地域・地方レベルの関係者が参加している。これらの組織や団体は、ニュー・ディール政策の企画・実施に影響力を行使するとともに、地域のマーケティング活動における中核的役割を演じている。

これに対してオーストラリアの仲介機関は、慈善的労働プログラムの運営に関する限り、最近に至るまでいかなる役割を果たすこ

23 Jowell, Teresa, 1999, *Research shows secrets of New Deal success*, Ministerial Press release <http://newdeal.gov.uk/english/statistics/statfile.asp?3>

24 DEWRBS, 2000, *Questions And Answers Raised in Information Sessions Held For Community Work Coordinators: 17-27 January 2000*. Department of Employment, Workplace Relations and Small Business, Canberra.

25 Tingle, L, 2000, "Minister, Labor in one mind on jobs", *Sydney Morning Herald*, 24 March, p6.

26 DEWRBS, 1999, "General Information and Service Requirements for the Employment Services Request for Tender 1999." Department of Employment, Workplace Relations and Small Business, Canberra, p60.

ともなかった。しかし、2000年1月から開始された慈善的労働プログラムの入札手続において、地域労働コーディネーター（Community Work Coordinators）が任命されるようになった。このコーディネーターの役割は、このプログラムの仲介者または管理機関として行動することにある。この役割には、慈善的労働プログラムの下で補助金を受けた仕事について、スポンサー団体との契約締結行為も含まれる。地域労働コーディネーターは、連邦政府の雇用・中小企業・職場関係省（Department of Employment, Small Business and Workplace Relations）の行政実務についても一定の責任を負担している。この責任には、このプロジェクトの実施期間すべての段階における契約上の義務履行をチェックするなど、スポンサー団体に対する監視行為も含まれている。

また、地域労働コーディネーターの役割には、以下のような、政府と地域レベルのスポンサー団体との関係調整の役割も含まれている。

「新しいプログラムは、地域グループの慈善的労働プログラムへの参加を容易にするとともに、慈善的労働のスポンサーとなることを希望する地域グループと地域労働コーディネーターとの間のパートナーシップ活性化を意図している。結果的に、地域グループは、プロジェクトに対する補助金を獲得することが容易になる。地域グループは、政府に対して直接的に補助金を申請する必要がなくなるからである。また地域グループは、地域社会におけるプロジェクトに関するアイデアや提案を地域労働コーディネーターに提出することができる。また、地域労働コーディネーターも、地域グループによる提案を実務的視点から改善するために支援することが可能となる。<sup>27</sup>」

イギリスにおける仲介機関は、政府が補助金を支給する労働市場サービスの運営に関する管理責任を担うという、重要な役割を果たしている。この役割は、現在では学習・技能

訓練協会（Learning and Skills Councils）と名称変更されているが、これまで企業・職業訓練協会（Enterprise and Training Councils）が担っていた役割である。しかし、オーストラリアでは、類似組織である地域協議委員会（Area Consultative Committees）は、管理的組織としての機能遂行を期待されてはいない。<sup>28</sup> 彼らの政府に対する役割は、その名称が示唆するように、スポンサーである雇用・中小企業・職場関係省から独立した財政的運営基盤を持っておらず、概して不明瞭な役割となっている。

#### （７）使用者の関与の相違性

イギリスとオーストラリアの相互義務プログラムの比較をめぐり、もうひとつの重要な相違は、使用者による政策プログラム関与の相違である。イギリスのニュー・ディール政策では、少なくとも2000年の最初の数ヶ月間のデータでは、6万人の使用者がプログラム参加者に雇用機会を提供している。これらの使用者には、雇用サービス庁（the Employment Service）と締結する、ニュー・ディール使用者協定（New Deal Employer Agreement）の当事者である使用者も含まれる。この協定の性格は、当事者双方による合意内容を保障する証拠文書である。この協定では、ニュー・ディール政策の下で補助金つきで雇用された労働者も他の労働者と同様な方法で処遇するなど、使用者に対する一定の義務付けも規定している。また、この協定には、ニュー・ディール政策の下で雇用された労働者に対して、使用者がその資質や適性を判断した上でプログラム終了後も雇用継続する場合には、その雇用条件の枠組みなどについても規定している。なお、雇用サービス庁は、協定締結に対する見返りとして、使用者への適切かつ正確な補助金交付を約束している。

ニュー・ディール協定を締結した使用者の下で、18歳から24歳までの若年求職者は週60ポンド、25歳以上の長期失職者は週75ポンドをそれぞれ上限とする、補助金（subsidy）を

27 Abbott, 1999, p1.

28 地域協議委員会は、オーストラリア全土で合計で58団体が設置されている。地域協議委員会は、地域レベルの雇用・教育・職業訓練問題について政府に助言するために設置され、地域レベルの企業経営者によって構成されている。

6ヶ月にわたり受給できる。また、使用者に対しては、18歳から24歳までの若年失業者に職業訓練を実施した場合、750ポンドを上限とする補助金が支給される。この職業訓練プログラムは、使用者が補助金を受給する前提として、全国職業資格（National Vocational Qualification）と同等レベルの訓練を最低週1日提供するなど、正規の職業資格の取得要件を充足する訓練を提供するなどの義務付け規定を置いている。この職業訓練プログラムは、職場のみならず教育機関（college）でも実施可能である。この使用者によって提供される職業訓練プログラムは、定期的な監視と評価を受けており、特定の使用者が上記の要件を充足しないと評価された場合は補助金が停止<sup>29</sup>される。ニュー・ディール政策は、求職者だけではなく、使用者に対しても十分な促進効果を持っているように思われる。

オーストラリアでは、相互義務プログラムの選択肢には、民間部門の使用者の関与を認める規定は存在しない。また、慈善的労働プロジェクトの実際の運用でも、慈善的労働の提供者は、民間部門の使用者と積極的に競争するような環境の下で選定されてはいない。このオーストラリアの特徴は、相互義務とリわけ慈善的労働プログラムの主要な政策目的が、プロジェクト参加者に持続的な就労機会を付与することに向けられていない事実を確証するものである。OECDのオーストラリア経済調査報告書は、以下のように述べている。「慈善的労働プログラムの下で提供される就労機会は、労働市場における有償労働と競争しないという制度設計により、職業訓練を必要としない不熟練労働を優先するとともに、失業者に価値ある就労機会を提供することを<sup>30</sup>阻害する効果を派生させている。」

---

29 UK Department for Education & Employment, 1999, "Employment Minister Welcomes Prince's Trust Report As Proof That New Deal Is Making A Real Difference" 27 July Press release 357/99.

30 OECD, 2000, *op.cit.*, p100.

